

UN NUEVO PARADIGMA: LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN SEGURIDAD PÚBLICA

María de la Luz Lima Malvido

INTRODUCCIÓN

Muchos son los esfuerzos realizados para combatir la inseguridad pública, un fenómeno social que a principios de este siglo se está convirtiendo en un problema de seguridad nacional.

A pesar de las recientes reformas constitucionales realizadas, procesales y penales, el sistema de procuración y administración de justicia no ha resuelto con eficacia y celeridad las expectativas de los que a él acuden. No obstante que en nuestra legislación existen algunos mecanismos como la reparación del daño éstos han resultado ineficaces.

Es importante fortalecer y promover los mecanismos informales tradicionales y otras formas alternativas de solución de conflictos que el sistema penal formal establezca; sólo mediante este tipo de alternativas en el proceso penal podremos trabajar en favor de la prevención del delito, ya que el ciudadano estará posibilitado para utilizar la mediación, el arbitraje y la conciliación en busca de justicia.

Al hablar de política criminal debemos, a la par, incluir la política victimal que establezca las tácticas y estrategias que resuelvan las necesidades de las víctimas y no ciñéndonos y poniendo toda nuestra esperanza en los fines de la pena.

Como dijo Rafael Ruiz Harrel: “La capacidad de gobernar está siendo desafiada”.¹ Cada día observamos cómo las acciones del Gobierno Fe-

¹ Ruiz Harrel, Rafael, *Criminalidad y mal gobierno*, México, Editorial Sansores y Aljure, 1998.

deral, los gobiernos de los estados, municipios y el Distrito Federal son insuficientes para contener la creciente inseguridad pública y violencia que sufrimos todos los ciudadanos.

El Estado mexicano está centrando sus actividades básicamente en fortalecer las estructuras formales y aumentar penas establecidas por las leyes del país dedicadas a salvaguardar el orden y la paz social de manera coactiva más que preocuparse por preservar la integridad y los derechos de las personas, principio que para darse requiere de una probabilidad de la aprobación general de las normas emitidas, es decir, de preservar el consenso.

Asimismo, se garantiza el orden en la medida en que se dé la aceptación del cuadro de individuos instituidos para preservarlo en la comunidad, lo cual fortalece a las instituciones.

Por ello, cambiar a los hombres implica también transformar a las instituciones. Por lo tanto, si deseamos preservarlas y darles permanencia debemos cambiar la rutina en la toma de decisiones públicas.

Por otro lado, la victimización aumenta y a diario aparecen nuevas formas de criminalidad cada vez más organizadas y sofisticadas. Esta situación demanda gran capacidad de reacción coordinada entre Gobierno y sociedad para poder cumplir las necesidades que se tienen en el sistema de justicia penal a fin de diseñar una política criminológica previa consulta a todos los actores sociales, como lo establece el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Pero, no obstante que hay ira pública que, por lo general, se alterna con apatía, la relación del ciudadano con la autoridad se basa en la desconfianza hacia las instituciones y no en el respeto a la ley.

En la actualidad los mexicanos hemos sobredimensionado las funciones del Gobierno en desmedro del papel activo que le corresponde al sector privado y a la comunidad. Esta concepción se refleja en el sistema de seguridad que aún en su desarrollo no logra ser participativo, incluyente y eficaz.

La comunidad percibe una escasa satisfacción de sus intereses legítimos agraviados y una casi nula reparación del daño causado. Sucede lo contrario de lo que ocurría en diversas culturas del México antiguo cuando la comunidad era la más comprometida en la solución de los conflictos; sólo en algunos estados (Quintana Roo y Querétaro) y grupos indígenas de ciertas comunidades del país subsisten estas prácticas para resolver las disputas por mecanismos informales que promueven el reconocimiento de

la conducta y la reparación del daño causado por el acusado o el perdón por parte de la víctima.²

La relación de los ciudadanos con los órganos de justicia se ha convertido cada vez más eventual y se centra generalmente en la presentación que sus órganos hacen ante ellos, en su carácter de acusados o como víctimas de un delito (se descuida la prevención, educación y cultura).

Además, en la actualidad muchos ya no acuden ante las autoridades para denunciar, por temor o desconfianza de las prácticas corruptas, y se presenta una situación de confusión social en el mensaje de control social al no diferenciar entre cuáles son las conductas reprimidas y cuáles las toleradas. Es más, la confusión se agrava porque las autoridades reaccionan en casos iguales de manera distinta. En otras tantas al delincuente no se le castiga y a quien denuncia se le convierte en sospechoso, lo que genera un estado de anomia social respecto al Estado de derecho que se deslegitima, aunque permanezcan las “normas vigentes”.³

Generar un sistema de seguridad pública más participativo y eficiente representa un desafío significativo para la evolución y consolidación del sistema democrático mexicano.

Esto obliga a replantear las políticas de seguridad pública y diseñar nuevos modelos de participación y corresponsabilidad ciudadana que posibiliten el restablecimiento de estándares de seguridad aceptables.

Muchos países de Latinoamérica están impulsando a través del Derecho Comunitario reformas que repoliticen a la sociedad y la vinculen de manera permanente con las estructuras de seguridad y justicia del Estado. Sólo así, mediante la participación social organizada, será posible encontrar soluciones a la inseguridad.

Con la coparticipación y corresponsabilidad del Gobierno el sector privado y la sociedad civil se lograrán generar las oportunidades de interacción que permitan encontrar a las personas que deben concentrarse en soluciones de largo plazo; atendiendo a prioridades que juntos determinen, mediante el establecimiento de mecanismos, así como procedimientos

² Lima Malvido, María de la Luz, *Conceptualización y plan de acción*, CONSEGU, 1999-2000. Ceniceros, A. y Luis Garrido, “La reparación del daño y la protección a las víctimas de la delincuencia en México”, *Criminalia*, México, año IV, núm.11, 1938.

³ “De les causes del delictes a la producció del control: El debat actual de la criminologia”, *Justicia i societat. Generalitat de Catalunya*, España, Centre d’ Estudis Jurídics i Formació Especializada, 1992.

de participación de la comunidad. Esto permite que las instituciones, los ciudadanos y los grupos articulen sus intereses mediante sus distintos roles y ejercicio legal de sus derechos y obligaciones.

MARCO JURÍDICO

El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, en el rubro de Orden y Respeto, determina que se iniciará un esfuerzo nacional para integrar recursos, instituciones públicas y privadas, comités vecinales, organizaciones y asociaciones civiles o empresariales que conformen la pluralidad de canales para la participación ciudadana en la creación de una gran política nacional de prevención de delitos y conductas violentas que busquen inhibir los factores de riesgo e incrementen los factores de protección; asimismo, simultáneamente se necesita, con la participación de Gobierno y ciudadanos, realizar actividades de educación y comunicación para fomentar los valores de tolerancia, legalidad, diálogo, dignidad humana, convivencia, responsabilidad ciudadana, libertad y civismo proactivo, elementos todos indispensables para crear una cultura de orden y respeto entre los mexicanos.⁴

De la misma manera, el Programa Nacional de Procuración de Justicia 2001-2006, presentado en fecha reciente por el Presidente de la República, establece que para que la democracia sea efectiva debe ser sentida y vivida diariamente bajo el amparo de la Constitución. Actualmente el Gobierno Federal ha marcado la pauta de cómo se concibe una nueva forma de gobernar con la participación social. Toda sociedad que se enorgullezca de ser democrática debe basarse en el respeto a la dignidad de las personas y el reconocimiento de sus derechos que le son afines.⁵

Derivado de la reforma constitucional al artículo 21, en 1994, se promulgó la Ley General que Establece las Bases del Sistema Nacional de Seguridad Pública, instrumento fundamental mediante el que se determina el establecimiento de un Sistema Nacional de Seguridad Pública que coordina a distintas dependencias del Ejecutivo Federal, del Distrito Federal, estatal y municipal, así como a distintas instancias de la comunidad.

⁴ *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, Poder Ejecutivo Federal, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, 2001, pp. 150 y 151.

⁵ Programa Nacional de Procuración de Justicia 2001-2006, presentado por el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Lic. Vicente Fox Quesada, el 22 de abril de 2002, en Palacio Nacional.

Esta Ley, en su artículo 8o., menciona que las autoridades establecerán mecanismos eficaces para que la sociedad participe en la planeación y supervisión de la seguridad pública; en el artículo 49 se señala que el Consejo Nacional establecerá mecanismos y procedimientos para la participación de la sociedad respecto de las funciones que realice y, en general, de las actividades de la seguridad pública en el país.

El artículo 50 del referido ordenamiento determina que dentro de los Consejos de Coordinación para la Seguridad Pública, que prevé esta Ley, se promoverá la participación de la comunidad, para:

- Conocer y opinar sobre políticas de seguridad pública.
- Sugerir medidas específicas y acciones concretas para mejorar esta función.
- Realizar labores de seguimiento.
- Proponer reconocimientos por méritos con estímulos para los miembros de las instituciones policíacas.
- Realizar denuncias o quejas respecto a irregularidades; y
- Auxiliar a las autoridades competentes en el ejercicio de sus tareas y participar en las actividades no confidenciales o que pongan en riesgo el buen desempeño de la seguridad pública, debiendo contar cada institución de seguridad pública con un organismo ciudadano.

Por último, en el artículo 51 de la Ley en comento se establece que los Consejos de Coordinación promoverán que las instituciones de seguridad pública cuenten con una entidad de consulta y participación de la comunidad, para alcanzar los propósitos del artículo anterior.

Por ello, ciudadanos y organizaciones promovieron ante el Presidente de la República la creación del Consejo de Participación Ciudadana de la Procuraduría General de la República que se consideró necesario para contar con un órgano colegiado de consulta, análisis y opinión, integrado por los sectores social y privado, para el diseño y desarrollo de las tareas de procuración de justicia en el ámbito federal y coadyuvar en la transparencia de la rendición de cuentas de la Institución.

El Consejo de Participación Ciudadana de la Procuraduría General de la República se creó mediante el acuerdo A/037/2002 del Procurador General de la República, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de abril de 2002, con fundamento en el artículo 51 del Reglamento de

la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República que determina que el Procurador podrá crear mediante acuerdo los consejos asesores o de apoyo que coadyuvarán en la solución de los problemas que implican las actividades de la institución.

Es importante destacar que el Consejo de Participación Ciudadana de la Procuraduría General de la República es congruente con los objetivos de la Oficina de Coordinación Presidencial para la Alianza Ciudadana de México al asegurar una relación entre la Procuraduría, la ciudadanía y sus organizaciones; con la finalidad de acrecentar la credibilidad y la confianza en la institución.

El Consejo de Participación Ciudadana de la Procuraduría General de la República tiene entre otras atribuciones las siguientes:

- Formular opinión en relación con la orientación y aplicación de las políticas que implante la Procuraduría, realizando las propuestas que estime convenientes.
- Evaluar el Programa Nacional de Procuración de Justicia, así como las acciones que se deriven de éste y, en general, el desempeño de la Procuraduría General de la República en el combate a la delincuencia y la impunidad.
- Impulsar la participación evaluadora y propositiva de la ciudadanía en la tareas de procuración de justicia federal.
- Participar en la difusión de las actividades que realiza la Procuraduría y sus resultados en el combate a la delincuencia, entre organizaciones e instituciones de los sectores social y privado, etcétera.

En este mismo sentido ha avanzado la Secretaría de Seguridad Pública, la cual también ha instalado su propio Consejo de Participación Ciudadana, lo que confirma que el esfuerzo nacional está en marcha.

EL PROBLEMA DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

Todos estamos conscientes de que el problema de la inseguridad es muy grave y complejo, que en cualquier momento puede rebasar la capacidad del Estado. Por lo que tratar de dar soluciones sencillas y apresuradas resulta, por demás, demagógico y retórico. Tristemente, todavía algunos

piensan que más policías y penas más severas son la solución del problema.⁶

Se ha escrito y se ha dicho mucho acerca del fenómeno de la inseguridad, principalmente ahora que se ha convertido en una de las demandas más sentidas de los ciudadanos.

Es muy interesante tomar el ejemplo de otros países que han puesto en práctica modelos exitosos, valorando, por supuesto, su posible adecuación a una realidad que con frecuencia resulta ser muy distinta.

La seguridad de las personas y de sus bienes, además de ser una demanda social, es una obligación insoslayable del Estado. La represión de la violencia y del crimen constituye una responsabilidad básica e irrenunciable. Por ello, constituye un capítulo vertebral de las políticas públicas, pero sin perjuicio de las responsabilidades que le corresponden a la comunidad.

Se ha dicho que la seguridad es una condición necesaria para el funcionamiento de la sociedad y uno de los principales criterios para medir la calidad de vida.

En consecuencia, la inseguridad vulnera sensiblemente las condiciones de convivencia, porque modifica las tendencias del comportamiento de la sociedad, y provoca necesariamente un proceso de descomposición comunitaria al fragmentarla y aislarla.

Vivir en condiciones de inseguridad genera que la ciudadanía desconfíe de sus autoridades, e incide en gran medida en que no se denuncien delitos y, en muchos casos, en que no se coopere con las instituciones responsables.

Además, en la medida que la inseguridad se convierte en un sentimiento predominante, la postura de la comunidad se agudiza y exige respuestas urgentes, con frecuencia radicales: pena de muerte o cadena perpetua en el mejor de los casos e inclusive linchamientos públicos que se empantanan dentro de un círculo vicioso de responsabilidades entre gobernados y gobernantes.

Ante la fuerte presión social que esto implica se busca satisfacer la demanda mediante acciones que generalmente sólo se enfocan en solucio-

⁶ Véase Carranza, Elías, “La interrelación de la ciencia penal con la política criminal”, *La ciencia penal y la política criminal en el umbral del siglo XXI (Coloquio Internacional)*, México, INACIPE, 1998, pp. 51-57, de un estudio realizado en el Reino Unido y Costa Rica el autor concluye que la política criminológica no puede reducirse a una política de aumento de penas de prisión.

nes inmediatistas, muchas de ellas apresuradas y mal estructuradas. Esto impide, a la vez, el análisis y la reflexión en las medidas y acciones a mediano y largo plazos que incluya el tratamiento del fenómeno desde un punto de vista integral y multidisciplinario, es decir, que atienda el problema desde su origen.

En consecuencia, debe reafirmarse la necesidad de diferentes respuestas y acciones simultáneas para enfrentar la criminalidad, alejadas de una visión unidimensional.

DEMOCRACIA Y SEGURIDAD PÚBLICA

Sabemos que la desigualdad de las poblaciones es un claro atentado contra el ejercicio democrático. Por ello, ahora nos corresponde trabajar en lo que se conoce como el vínculo entre la democracia y la seguridad.

Para Rafael Ruiz Harrell: “Entre las muchas diferencias que pueden encontrarse entre los gobiernos autoritarios y los gobiernos democráticos hay una de especial importancia: las jerarquías que determinan sus acciones, la prioridad con que clasifican sus deberes dista mucho de ser semejante”.⁷

Crear una infraestructura de seguridad dentro de la democracia supone el fortalecimiento del poder civil frente a instituciones que habían sido ajenas al control y a la supervisión democrática⁸ para trabajar ahora bajo un concepto de colaboración y coadyuvancia.

La mediación para solucionar los conflictos, las penas alternas y de ayuda a la comunidad, órganos de control y fiscalización, elección de las autoridades policíacas, etc., son algunas de las alternativas que la democracia nos permite.

En este sentido, podemos afirmar que el más democrático de los controles de la policía es el que ejerce directamente la comunidad o la sociedad civil. Si la policía es un servicio a la ciudadanía, ésta tiene derecho a velar por su buena prestación.

⁷ Véase: *Criminalidad y mal gobierno*, México, Sansores y Aljure Editores, 1998, p. 23.

⁸ Carrillo Flórez, Fernando, “*El déficit de la democracia en América Latina*”, *Democracia en déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, Fernando Carrillo Flórez ed., 2001, p. 23.

Es evidente que la apertura política y los espacios que ha creado la democratización deberían ser condiciones necesarias para respetar los derechos y garantías de las personas.

Sin embargo, dentro de una estructura democrática el tratamiento del fenómeno delictivo necesariamente debe interactuar con imperativos como el de la seguridad económica y la globalización, los cuales con frecuencia terminan confrontándose.

Por otro lado, recordemos que la incapacidad de los regímenes democráticos para enfrentar con eficacia la violencia generalizada y el crimen organizado abre la oportunidad a viejas prácticas hoy superadas. Como asevera Carrillo Flórez, aquí tenemos una regla fija y de observancia obligatoria: “a mayor legitimidad y eficacia del sistema democrático, menor oportunidad para que se den prácticas represivas y autoritarias”.⁹

Solamente con un cambio de mentalidad, con una sociedad participativa, que opine acerca de los asuntos públicos que nos conciernen a todos, estaremos en posibilidad de contar con una policía que realmente responda a las expectativas de una sociedad democrática. Hoy nos corresponde demostrar que es posible enterrar el pasado represivo del Derecho, para avanzar en las prácticas democráticas.

Finalmente, surge el dilema de cómo asegurar los controles democráticos sobre el aparato policiaco del Estado sin perder autoridad y eficacia; sin perder liderazgo, unidad y disciplina.

RESOLUCIÓN ALTERNATIVA DE CONFLICTOS

Ahora es el momento en que aprovechando la apertura de la autoridad en cuanto a la participación ciudadana en las tareas de seguridad pública, y reconociendo que es necesario ofrecer diferentes respuestas y acciones simultáneas para combatir la criminalidad, debemos poner en marcha procesos de resolución alternativa de conflictos bajo un modelo ciudadanizado, el cual, dentro de una directriz nacional, tendría dos principales retos:

- 1) Involucrar directamente a los sectores sociales en todo el proceso de seguridad pública concebido en términos de la Ley Ge-

⁹ *Ibidem*, p. 23.

neral que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.¹⁰

2) Recobrar la confianza y credibilidad de la sociedad.

El modelo de resolución alternativa de conflictos que se propone deberá cumplir con los siguientes objetivos:

- La creación de centros de resolución de conflictos en instituciones de procuración y administración de justicia (ministerios públicos y juzgados).
- El reforzamiento de consejos ciudadanos en materia de seguridad.
- La introducción de mecanismos de mediación, arbitraje y conciliación entre las partes en conflicto.
- La consolidación de procedimientos de victimización y de la reparación del daño.
- Reconceptualización de los tipos delictivos, penas y medidas de seguridad (trabajo comunitario en sustitución de penas) y
- La promoción de reformas constitucionales, procesales y penales.

MECANISMOS INFORMALES TRADICIONALES

Existen dos vías al respecto; una consiste en prácticas tradicionales o costumbres que se mantienen, y otra es la creación de los modelos alternativos al sistema formal penal.

Muchos países como Australia, Bangladesh; otros africanos, Etiopía, India, Israel, Nueva Zelanda, Nigeria, Uganda, Zambia, reportan la existencia de prácticas consuetudinarias de justicia. Éstas consisten básicamente en promover la conciliación entre las partes y propiciar que continúe la relación entre la víctima y el ofensor.

¹⁰ De acuerdo con lo señalado en el último párrafo del artículo 3o. de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública la función de seguridad pública se realizará en los diversos ámbitos de competencia, por conducto de las autoridades de policía preventiva, del Ministerio Público, los tribunales, de las responsables de la prisión preventiva, ejecución de penas y tratamiento de menores infractores, de las encargadas de protección de las instalaciones y servicios estratégicos del país; así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones deban contribuir directa o indirectamente al objeto de esta Ley.

Muchas de estas formas se aplican en zonas rurales y en pequeños pueblos, especialmente entre grupos indígenas.

Estas operan con mediación, conciliación y pequeñas multas. Este tipo de mecanismos opera para determinada clase de casos, por ejemplo: Nigeria, Kenia o Uganda (comités de reconciliación), específicamente se establece que sólo se aplican estos procedimientos en asuntos de naturaleza civil.

En la India se reporta que aproximadamente 75 por ciento de los casos de disputas sin importancia se resuelve a través de las llamadas *Panchayts*, cortes informales que operan en las comunidades. En China 60 ó 70 casos se resuelven por esta vía, sin descartar los derechos que ejercen los litigantes, en la representación de sus clientes.

La justicia consuetudinaria aplica la mediación para los casos en los que las víctimas tienen que seguir en relación con los victimarios, tal es el caso de los centros comunitarios de justicia de Australia.

En ello no sólo participan las partes directamente involucradas, sino la familia, los vecinos, los amigos que sirven de mediadores a fin de llegar a soluciones aceptables social y personalmente.

Deben existir, como en algunos países, instrumentos de enlace entre el sistema de control formal y los informales.

ALTERNATIVAS AL SISTEMA FORMAL PROCESAL

Algunos países tienen oficinas especiales en el periodo preprocesal, con mediadores, árbitros, e inclusive, aunque poco frecuente, existen observadores para monitorear los procesos penales.

Los mecanismos de mediación, arbitraje y conciliación se utilizan también en diversos países dentro del sistema formal procesal (Japón, Sudán, Colombia).

Noruega tiene un proyecto de conciliadores de conflictos que es observado por el Ministerio Público, el cual puede decidir si desecha el caso o lo somete a la Corte para que se tome en cuenta en sustitución del proceso lo sucedido en la oficina de conciliación.

En ciertos casos se establece que se agote primero esta instancia antes de optar por el proceso penal. Asimismo, la víctima debe tener derecho a elegir si su causa es conducida por un tribunal formal o no.

En Polonia y Hungría existe el derecho de renunciar a que el caso se ventile en una corte formal para el caso de ofensas a menores. Este dere-

cho de preferencia de acudir o no a una corte formal también lo tiene Nueva Zelanda.

Comúnmente, estos mecanismos son usuales en las cortes juveniles; en Gran Bretaña existen tribunales industriales.

En Japón se estableció conciliación y arbitraje para asuntos relacionados con el medio y la contaminación.

Con todo este antecedente debemos descriminalizar muchos conflictos personales y legislar otros mecanismos que replanteen los paradigmas del nuevo sistema penal.

DESARROLLO SOCIAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA SEGURIDAD PÚBLICA

Debemos partir del hecho evidente de que no se logrará un desarrollo social sostenible bajo la amenaza permanente de la inseguridad.

Es normal que las políticas públicas en materia de seguridad estén enfocadas a los cuerpos de seguridad: policías municipales, estatales y federales, procuradurías, jueces y magistrados del Poder Judicial. Esto es, bajo un sistema reactivo y represivo.

No obstante, creemos firmemente que este sistema debe ser la parte última de la justicia de un país. Es decir, la justicia no se mide por la capacidad del Estado para afrontar los actos delictivos de la sociedad, sino que la justicia es un concepto mucho más amplio que implica valores y principios superiores como la igualdad entre las personas y de oportunidades, la equidad, la distribución de la riqueza, el respeto, la tolerancia, en fin, valores que invariablemente tienen que ver con factores económicos, educativos, culturales, de salubridad, etc. “Una sociedad injusta deviene en una sociedad insegura”, afirma García Ramírez.¹¹

No es casualidad que en las sociedades más desiguales exista mayor inseguridad. Cuanto más evidente es la desigualdad entre una parte de la sociedad y otra más proclive se vuelve a la delincuencia. Un tratamiento integral de la problemática de la inseguridad necesariamente debe establecer los vínculos con las políticas de desarrollo social.

¹¹ García Ramírez, Sergio, *Poder Judicial y Ministerio Público*, México, Porrúa, 1996, p. 237.

Sabemos de la relación de causalidad entre los niveles de pobreza y las tasas de criminalidad. Sin embargo, un tratamiento unidimensional del problema puede llevarnos a conclusiones erróneas.

Es conveniente destacar que nunca puede desestimarse el impacto de la multiplicidad de variables que intervienen, aparte del grado de desarrollo y de los niveles de pobreza. De hecho, en Latinoamérica los países más pobres no son necesariamente los más violentos, ni los más desarrollados son necesariamente los menos violentos. No obstante, no podemos negar las repercusiones evidentes que tienen la inequidad y la exclusión como factor de criminalidad.

Por lo tanto, el crimen como síntoma de fragilidades del sistema de justicia y como patología social compromete a muy diversos actores, dada la multiplicidad de causas que lo generan.

Hoy día existe una nueva dimensión del concepto de seguridad, ya no referido solamente a la desviación del comportamiento humano y tratado por medios represivos.

Una reflexión más profunda acerca del problema de la inseguridad ha conducido a una ampliación en su definición y métodos que abarca temas como: desigualdad, analfabetismo, movimientos demográficos, desorden público, comportamientos incívicos, transporte público, problemas de salubridad, así como por los problemas generados por un inadecuado desarrollo urbano o la modernidad misma, etcétera.

Una política de seguridad que no atienda en su conjunto todos estos problemas está condenada a tener sólo efectos limitados, efectos secundarios y, por lo tanto, con poco éxito y sin repercusión en la comunidad.

Esta concepción debe conducirnos a la participación de expertos de otros servicios del Estado para el adecuado tratamiento del fenómeno y para la valoración de diversas variables que afectan directa e indirectamente el grave problema de la inseguridad.

Es importante destacar que ya existen esfuerzos internacionales orientados a darle vida al concepto de seguridad humana a partir del desarrollo social. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, considera el ámbito de seguridad pública o ciudadana parte integrante de una visión integral de la justicia: “dado que una de las funciones esenciales de la política es garantizar el ejercicio de los derechos y las libertades fundamentales”.¹²

¹² “Seguridad pública”, véase: Evaluación del Programa de Gobernabilidad para América Latina y el Caribe, diciembre de 1998, p. 62, “Los conceptos de ‘seguridad pública’, ‘segu-

Estamos acostumbrados a tratar la seguridad como segregación de zonas y personas que se consideran peligrosas. Es invariable que la delincuencia impacta en mayor medida a los pobres. Un barrio pobre con infraestructura inadecuada, insalubre, es más difícil de proteger que las áreas residenciales o los centros de las ciudades, por ser más difícil ejercer el control policial.

Debemos entender, como lo expone Fernando Carrillo Flórez, cuando señala muy especialmente en este asunto, que si los sistemas de socialización son ineficaces, o en su caso son inexistentes, y la estructura social es endeble, el crimen florecerá de manera natural.¹³

Un claro ejemplo de un sistema de socialización ineficaz es el provocado por la sola percepción de ser víctima de un hecho delictuoso, ya que provoca que se cierren calles, se amurallen colonias, se enrejen las casas, proliferen las armas de defensa, los perros guardianes, los sistemas de seguridad, la contratación de servicios de seguridad privada, etc. Además, terminan por modificar nuestros hábitos de comportamiento diario.

En este sentido, la urbanización tiene un papel predominante en los índices delictivos, ya que vivir donde existe una alta concentración de habitantes y la constante es la escasez de espacios es lógico que el abanico de oportunidades se restringe.¹⁴

Es evidente que si la ciudad no logra producir sensación de seguridad y bienestar se produce un repliegue de la vida social hacia el mundo privado, lo cual inhabilita a la población en su capacidad de aprovechar y disfrutar los espacios públicos.

Por ello, debemos impulsar lo que se ha denominado modelo de ciudad segura a partir de una seguridad integral y de una focalización o detección de áreas propensas a la delincuencia.

Las ciudades envejecen. Todos sabemos de zonas de la ciudad que se han convertido en lugares con tendencia a la inseguridad, sea por movi-

ridad ciudadana' o seguridad de los habitantes tienen que ver no sólo con la seguridad en el sentido de no ser víctima de delitos, sino también con la calidad de vida, entendida como el derecho a gozar de un nivel mínimo de bienestar en materia de salud, educación, vivienda, ingreso, y trabajo, en el marco del Estado constitucional de Derecho. Se establece así una relación directa entre la seguridad ciudadana y el campo de desarrollo humano sostenible".¹³ Véase: "Una década de reforma de la justicia en América Latina", *Democracia en déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, Fernando Carrillo Flórez ed., 2001, p. 265.

¹⁴ López Rey y Arrojo, Manuel, *Criminología*, Madrid, Editorial Aguilar, 1975, p. 400.

mientos demográficos y su asentamiento en zonas irregulares, por el abandono de los servicios públicos o por una mala planeación urbana.¹⁵

La focalización o detección de puntos propensos a la inseguridad es fundamental para poder trabajar en una política de seguridad integrada, en la cual participen también la comunidad, la sociedad civil y el sector privado.

Los gobiernos deben centrarse en situaciones como las que se derivan de: la abismal desigualdad cada vez mayor entre ricos y pobres, marginación juvenil, desigualdad por razón de sexo, discriminación racial, mala urbanización, acceso a armas de fuego, a drogas, al alcohol, entre otros tantos factores.

Actualmente, Europa trabaja con programas que intentan combinar todas las fuerzas en las distintas zonas delimitadas para liberar a las ciudades de la marginación social y de la inseguridad. En España, por ejemplo, se utiliza la expresión “plan de seguridad integral” y en los Países Bajos “plan de seguridad integrada”. La política de seguridad integral dentro de la política municipal parece ser la respuesta administrativa al grave problema de la inseguridad.

Uno de los principales motivos por el que han fracasado las políticas de seguridad es que hemos enfocado nuestra atención en los grandes delitos, en crímenes que por su gravedad tienen mayor impacto en la sociedad y hemos descuidado los delitos menores, pero que constituyen una clara muestra de la descomposición de nuestras sociedades.

No obstante, nos obstinamos en castigar a los culpables de los delitos graves con penas ejemplares, pero no nos atrevemos a enfrentar las causas que generan la descomposición social.

Está demostrado que las políticas que apoyan la integración de los jóvenes en nuestras colectividades son mucho más rentables que la mera

¹⁵ Véase: Szabo, Denis, *Villes et Crimes, Chronique sociale de France*, París, Cahier 3,77e année, 1969, p. 5, quien considera que el flujo masivo de población a las ciudades tiene un doble efecto: desorganiza las instituciones sociales existentes y crea otras. Cfr. Debuyst, Christian, *Habitat et criminalité en Europe occidentale, Chronique sociale de France*. París, Cahier, 3,77e année, 1969, p. 15, afirma que la concentración de personas en una urbe no es en sí un factor criminógeno, lo cual se puede demostrar en cuanto que algunas ciudades cuya población aumentó considerablemente, pero de una manera regular y en tal sentido que la integración de los nuevos habitantes no formó un problema real y no dio lugar a una situación de anomia en el sentido en que Durkheim usa la palabra. Es más bien el crecimiento desordenado y desorganizado, con la creación de zonas proletarias y subproletarias situadas generalmente a las afueras de las ciudades lo que constituye un factor criminógeno.

represión penal. Por ello, nuestro total convencimiento de que las políticas de seguridad deben integrarse no sólo en las políticas globales, sino también con políticas de desarrollo social sectoriales o locales.

En este sentido, podemos tomar el ejemplo de algunos países europeos que, bajo la premisa de que la seguridad es un bien común, su mantenimiento debe llevar a actuar juntos a todos por ese interés, por lo que se ha trabajado en políticas de desarrollo social. Con el apoyo financiero de la Unión Europea redes ciudadanas tratan de lograr mayor cooperación entre ciudades y trabajan en el intercambio de datos, en la elaboración de proyectos, en programas de apoyo para los ciudadanos colaboradores, etcétera.

Francia, después de crear un Consejo Nacional de Prevención de la Delincuencia, lo sustituyó por un Consejo Nacional de las Ciudades. En Gran Bretaña la *Crime and disorder act* de 1998 otorga un sentido más amplio al término “seguridad”, al centrarse al mismo tiempo en los comportamientos contrarios al orden público o comportamiento incívico, sino que también pone en marcha una sólida idea de desarrollo social.

El papel de la comunidad y de la sociedad civil es crucial para convertir a la ciudad en un lugar seguro. Una comunidad que ejerce efectivo control sobre su espacio –tanto privado como público– es capaz de adoptar medidas eficientes ante el fenómeno delictivo.

En las ciudades europeas se ha organizado la cooperación en forma de coaliciones permanentes, con independencia del nombre: consejo comunal de prevención, mesa de concertación, asociaciones, etc. La intención es celebrar contratos que recojan la voluntad de las partes y coordinarse para obtener resultados comunes.

Bélgica, por ejemplo, ha elaborado contratos de seguridad y contratos sociales suscritos entre las ciudades y el Ministerio del Interior. Se produce, así, un acercamiento de los dispositivos y también de los métodos de trabajo en los ámbitos de diagnóstico, inspección, técnicas de asociación, gestión y evaluación.

La actual administración federal, por conducto de la Oficina Presidencial para la Alianza Ciudadana de México, está reactivando la relación entre la sociedad y las dependencias encargadas de la seguridad. La autoridad se percató que al desdeñar la capacidad de la sociedad para colaborar en la solución de los asuntos públicos provocaba desconfianza y falta de credibilidad entre ambas.

Como quedó establecido, ya existen claros ejemplos muy importantes de participación de la comunidad y de la sociedad civil en las políticas

de seguridad que evidencian la apertura de la autoridad en nuestro país, con la iniciativa privada, para colaborar en las tareas de seguridad pública, donde está incluida, desde luego, la procuración de justicia.

CONCLUSIÓN

En México, actualmente, existe el marco jurídico ideal para iniciar un esfuerzo nacional a fin de consolidar la participación ciudadana en las tareas de planeación y supervisión de la seguridad pública. El ideal es que cada institución cuente con una entidad de este tipo, como es el caso del Consejo de Participación Ciudadana de la Procuraduría General de la República.

Con la participación ciudadana en la tareas de seguridad pública debemos buscar diferentes respuestas y acciones para enfrentar la criminalidad, alejadas de una visión unidimensional.

Debemos fortalecer el poder civil frente a las instituciones de seguridad pública que habían sido ajenas al control y a la supervisión democrática para trabajar ahora bajo un concepto de colaboración y coadyuvancia.

Es el momento de aprovechar la apertura de la autoridad en cuanto a la participación ciudadana, trabajar en modelos ciudadanizados que establezcan directrices nacionales en estos temas y explorar otras alternativas para resolver conflictos.

En la justicia alternativa la víctima debe tener el derecho a elegir si su causa es conducida por un tribunal formal o no.

Por lo anterior, deben replantearse las estrategias para implantar una adecuada política de seguridad pública en el país que cambie paradigmas e involucre a la ciudadanía, a través de sus redes, para que participe en la formulación de las políticas públicas, su aplicación y vigilancia, y promuevan en todo el territorio nacional sistemas para solucionar conflictos.